

Capítulo 6:

Los Ministerios de Defensa



País	¿Pueden los militares ser Ministros de Defensa?	Cantidad de militares que fueron Ministros de Defensa	Cantidad de civiles que fueron Ministros de Defensa	¿Ha habido mujeres a cargo del Ministerio de Defensa?	Fecha de la creación del Ministerio	
Argentina	Sí	4 (retirados, intercalados durante el período 1976 - 1983)	31	No	1958 ⁽¹⁾	
Bolivia	Sí	6 desde la reconquista democrática (1982) a la fecha	14 desde la reconquista democrática (1982) a la fecha	No	1933	
Brasil	No (sí en situación de retiro)	Ninguno	3	No	1999	
Colombia	Sí	11 (1965- 1991)	11 (1991-actualidad)	Sí (Dra. Marta Lucía Ramírez de Rincón, 2002-2003)	1965	
Chile	No (sí en situación de retiro)	s/d	s/d	Sí (Michelle Bachelet, 2002-2004)	1932	
Ecuador	No (sí en situación de retiro)	63 (retirados)	24	No	1935	
El Salvador	Sí	s/d	s/d	No	1992 ⁽²⁾	
Guatemala	Sí, de hecho según la Constitución Política de la República no pueden ser civiles los Ministros de Defensa.	34 desde 1957 (en algunos períodos de gobiernos de facto, el Jefe de Estado ha ocupado el cargo de Ministro de Defensa)	Ninguno	No	1945	
Honduras (Secretaría de Defensa Nacional)	Sí	3	3	No	1997	
México	Secretaría de Defensa Nacional	Sí	13	Ninguno	No	1937
	Secretaría de Marina	Sí	14	3	No	1940
Nicaragua	No	Ninguno	6	No	1997	
Paraguay	No (sí en situación de retiro)	52	19	No	1943	
Perú	Sí	8 en actividad; 3 retirados	2	No	1987	
Rep. Dominicana (Sec. de Estado de las FFAA)	Sí	33	3	No	1930	
Uruguay	No (sí en situación de retiro)	1 desde el regreso a la democracia	8 desde el regreso a la democracia	La ministra actual es Azucena Berrutila primer mujer en ocupar este cargo	1933	
Venezuela	Sí	32	1(Dr. José V. Rángel V. de Febrero 2001 a Abril 2002)	No	1951	

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por los Ministerios de Defensa y Secretarías de cada país.

(1) En el año 1946 se crea un Ministerio de Defensa existente hasta 1955. Recién en la fecha indicada (1958) queda consagrado el actual Ministerio de Defensa.

(2) Con anterioridad a los Acuerdos de Paz, se lo denominaba Ministerio de Defensa y Seguridad Pública.

(Vea los organigramas de los ministerios en la segunda parte del presente Atlas)

Documento de análisis:

Los Ministerios de Defensa. Un análisis estructural

Raúl Benítez Manaut*

Introducción

Dependiendo del tipo de Estado, sea autoritario, democrático, populista o teocrático, se organizan las estructuras de toma de decisiones en distintos ámbitos de las políticas públicas. En los Estados considerados democracias avanzadas, las decisiones de gobierno se basan en mecanismos de planificación, diseño, conducción política y grados de participación de otros cuerpos del Estado y de la sociedad. Por ejemplo, en regímenes parlamentarios, los ministros de gobierno deben ser aceptados por el parlamento y en algunos se puede vetar un nombramiento o sugerirlo. En regímenes democráticos presidenciales el jefe del Poder Ejecutivo nombra a los ministros, pero estos deben contar con ciertas cualidades de formación y antecedentes. En América Latina, la concentración de poder en el Presidente ha sido la constante histórica. Sea electo, nominado o producto de un golpe de Estado, la institución presidencial es la que predomina. En el pasado, los pocos países que gozaron de formas democráticas de gobierno, tuvieron Ministerios de Defensa que operaban las políticas emanadas del Presidente. Es el caso de Uruguay y Chile, antes de los golpes de Estado de 1973 y Argentina de 1976.

Durante la guerra fría, en América Latina la política militar se hacía casi exclusivamente por los militares, y si en algún país había Ministerio de Defensa, este también lo controlaban las Fuerzas Armadas, de forma directa o indirecta. Es lo que se llama “autonomía militar”. El Presidente, sea militar o civil, aceptaba las prerrogativas existentes hacia las Fuerzas Armadas, o él mismo, por ser militar, las diseñaba.

■ En América Latina, la concentración de poder en el Presidente ha sido la constante histórica.

*Universidad Nacional Autónoma de México.



En gobiernos civiles no democráticos, como el mexicano, de igual manera hubo gran autonomía militar, y aunque el Presidente formalmente emite la política de defensa, ningún civil participa en su diseño. Es atribución de las Fuerzas Armadas.

Con la transición a la democracia en América Latina, iniciada en algunos países en los años ochenta del siglo XX, y generalizada en los noventa, el control de los militares se volvió una de las claves del éxito de los procesos de transición democrática. Para ello se siguió el esquema organizacional de los países avanzados, básicamente de Estados Unidos, Canadá y países europeos, donde existen ministerios de defensa que planifican la política del sector. Hubo casos considerados “tipo ideal” en la construcción de ministerios de defensa, como el español, después de la caída del dictador Francisco Franco en 1975. Por eso, uno de los elementos clave para medir el grado de evolución del Estado democrático es la implementación de una reforma de Estado en el sector seguridad y defensa.

La reforma del Estado en defensa

En la reforma del Estado en el sector defensa se deben incorporar los siguientes elementos:

1. Creación de un Ministerio de Defensa, que centralice las directrices políticas en materia de defensa que emanan desde la presidencia, y unifique las directrices y los criterios para las distintas Fuerzas Armadas: básicamente ejército, fuerza aérea y fuerza naval.
2. La administración y planificación de los recursos financieros asignados al sector.
3. El diseño de los lineamientos fundamentales de las políticas de defensa, con base en debates públicos y abiertos, superando el “secretismo” de los gobiernos militares y autoritarios, por ejemplo, el caso de los países que han redactado “libros de defensa” (Chile, Argentina, Guatemala y Ecuador).
4. La participación con los mandos de las Fuerzas Armadas en los criterios para definir los ascensos de grado.
5. La mediación burocrática entre las Fuerzas Armadas y los medios de comunicación.
6. La generación de canales de comunicación formales con las estructuras parlamentarias, principalmente con las comisiones de defensa, y las comisiones de presupuesto y hacienda, para la negociación de todo lo referente a necesidades presupuestales.
7. La coordinación de la participación de las Fuerzas Armadas con otros ministerios de gobierno, de acuerdo a las misiones autorizadas por la Constitución de un país, por ejemplo, cuando realizan las fuerzas armadas misiones de seguridad pública o misiones de apoyo al desarrollo.
8. La coordinación y la planificación de la acción externa de las Fuerzas Armadas con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con los organismos internacionales que en su caso se necesite respaldar, por ejemplo, la ONU en caso de participación en operaciones de mantenimiento de paz.

■ La creación de un Ministerio de Defensa es uno de los elementos de la reforma del sector.

La relación democracia-defensa-Ministerios de Defensa

En democracia, la defensa es una política pública que debe tener igual legitimidad que otras políticas del Estado.

La planificación de la defensa necesita de un cuerpo de empleados profesional, no militar, que se especialice en la materia, pero al mismo tiempo se deslinde de la burocracia estamentada en grados. Esta burocracia de preferencia debe ser civil, para no mezclar sus intereses con los existentes en el seno de las Fuerzas Armadas. En muchos ministerios civiles de defensa, se incorpora a militares retirados como empleados, ello otorga ventajas y desventajas al aparato de conducción de la defensa. Los militares en retiro conocen las particularidades del sector, sobre todo lo táctico-operativo, pero pueden tener intereses creados que dificulten la profesionalidad y objetividad que se requiere en el ministerio de defensa. Por ello, los civiles-civiles, o sea, los que hacen su carrera en el sector sin pasar por la carrera de las armas, deben tener también educación y entrenamiento especializado, para conocer a fondo las particularidades del sector, para que la conducción de la defensa sea lo menos conflictiva posible en la coexistencia entre civiles y militares.

■ La defensa es una política pública que debe tener igual legitimidad que otras políticas del Estado

La realidad de América Latina

Como lo muestra el presente Atlas, esta reforma del sector defensa es desigual según sea el país y la subregión. Es evidente que en el Cono Sur es donde se ha avanzado más en dicha reforma, entre otras cosas porque se han pasado varias “pruebas de fuego” con mucho éxito. Por ejemplo, en Chile se ha logrado manejar la crisis desatada por la detención del general Pinochet en Londres en 1998, se ha redactado un Libro Blanco y se ha consolidado la formación de civiles profesionales en defensa. En Argentina se camina en la misma dirección, y entre ambos países hay avances en lo que respecta a la implementación de medidas de confianza mutua. En Brasil se creó el Ministerio de Defensa en 1999, luego de un tortuoso proceso de negociaciones cívico-militares. En Uruguay y Paraguay también se han creado y rediseñado los Ministerios, con desigual capacidad de gestión y profesionalidad.

En los países andinos, en lo formal, se ha procedido a la creación de los ministerios civiles, aunque la conflictividad de esos países, que va desde el conflicto colombiano, hasta las graves crisis de gobernabilidad en Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, ha impedido que se consoliden los expertos civiles. Sin embargo hay logros, aunque en estos países se va rotando la conducción de los Ministerios de Defensa entre civiles y militares en retiro.

En Centroamérica, tras las guerras civiles que tuvieron su fin a inicios de los noventa en Guatemala, el Salvador y Nicaragua con la mediación internacional, se han implementado reformas del sector defensa, aunque los militares continúan teniendo el control del Ministerio en los casos de Guatemala y El Salvador. En Nicaragua se ha creado el Ministerio civil, pero sin relación funcional con las Fuerzas Armadas. Sin embargo, se ha redactado ya el Libro Blanco en este país y en



Guatemala, y está en proceso en Honduras.

En los países del Caribe la evolución es desigual. En República Dominicana está pendiente la reforma del sector, y las fuerzas armadas llevan sobre sus espaldas numerosas misiones de seguridad, aunado a la protección de la frontera con Haití.

Hay tres países que no tienen fuerzas armadas, y por lo tanto las políticas de defensa están subordinadas a las políticas de seguridad pública o exterior. Es el caso de Costa Rica, Panamá y Haití. La excepción es México, por ser el único país donde el proceso de transición a la democracia no pasa por la reestructuración de las Fuerzas Armadas. Por ello la política de defensa se formula como en el pasado: directamente por los dos ministerios militares: Secretaría de la Defensa Nacional (que incluye al Ejército y a la Fuerza Aérea) y la Secretaría de Marina.

Conclusión

En América Latina, la existencia de Ministerios de Defensa es un hecho, al igual que el surgimiento de una nueva burocracia civil especializada en materia de defensa. Muchos civiles, que de forma independiente se especializaron en asuntos de seguridad y defensa desde la academia, las organizaciones no gubernamentales o el periodismo, ahora colaboran en los Ministerios e interactúan de forma activa en la formulación de políticas. La evolución institucional de los Ministerios es desigual, su nivel de éxito también, pero se avanza en una dirección positiva. Además, la defensa ha dejado de ser una especialidad de “hombres”, y algunas mujeres se han desempeñado como Ministras de Defensa –Chile, Colombia y Uruguay-, abriendo el abanico de modernización de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas. Así, poco a poco, los Ministerios de Defensa son parte de un Estado democrático moderno. Los Ministros de Defensa que han conducido los ministerios han tenido que enfrentar muchos retos, entre ellos empezar por construir la red de funcionarios civiles. Además, en muchos países, en un primer momento han tenido que enfrentar la resistencia de las Fuerzas Armadas. El desafío es grande, la consolidación de los Ministerios depende de una combinación de las capacidades y el conocimiento en materia de defensa de los ministros y sus funcionarios, teniendo que enfrentar resistencias burocráticas, el manejo de asuntos de gobernabilidad de difícil definición, y la forma de adaptar a las Fuerzas Armadas a la realización de nuevas misiones, muchas de ellas muy complejas, como las operaciones de paz en el exterior.

■ En América Latina, la existencia de Ministerios de Defensa es un hecho.